

B. Steunenberg & W. Voermans\*

# De Bermuda-driehoek van de versnelde implementatie

## 1. Versnelde implementatie in het slop?

Een schoolvoorbeeld van ironie: de discussie over versnelde implementatie van EG-besluiten in Nederland sleept nu al meer dan zes jaar voort, zit misschien zelfs op slot. We lijken het in Nederland maar niet eens te kunnen worden over de vraag hoe we én voeten kunnen maken met de omzetting en implementatie van EG-besluiten, én ervoor kunnen zorgen dat het Nederlandse parlement en andere betrokkenen toch voldoende aandeel en stem kunnen krijgen en houden bij de vaststelling van Europese wetgeving. Er lijkt weliswaar sprake te zijn van een gedeelde zorg over de haperende implementatie,<sup>1</sup> maar er wordt in de tijd en door de verschillende spelers heel verschillend gedacht over de oplossing. Er is in het dossier echter één echte *constante* en dat is ex-redacteur Erik Jurgens, die onvermoeibaar aandacht blijft vragen voor het vraagstuk van de versnelde implementatie en daarmee ook al menig kabinetsstandpunt en studie heeft uitgelokt.<sup>2</sup> Ook nu is weer een kabinetsstandpunt aanstaande en de uitslag van het referendum over de Europese grondwet zal zeker niet aan de vlotte bezorging daarvan

bijdragen. Versnelde implementatie is nu juist zo'n dossier dat voeding geeft aan het beeld van een machteloos Nederland dat zonder noemenswaardige inbreng Europese opdrachten over zich krijgt uitgestrooid.

In deze bijdrage zullen wij, naar aanleiding van een onderzoek dat we uitvoerden in opdracht van het ministerie van Justitie, proberen de discussie over versnelde implementatie van EG-richtlijnen te vergelijken met discussies die daarover worden gevoerd in andere Europese landen. In het onderzoek dat we uitvoerden, zijn we op pad gestuurd met de vraag of andere landen wellicht geavanceerde(re) implementatietechnieken kennen waarmee zowel correct en volledig, maar vooral ook snel richtlijnen kunnen worden omgezet in de Nederlandse rechtsorde.<sup>3</sup> Toen we aan dit onderzoek begonnen, leefde bij de opdrachtgevers en onszelf het beeld dat andere EU-landen juist via juridische technieken en kunstgrepen er nogal eens in slagen – soms oneigenlijk – een goede implementatiescore te bereiken. Dat beeld hebben we echter op basis van de resultaten van ons onderzoek wat bij moeten stellen. Er bestaat, zo is ons gebleken, in de onderzochte landen geen 'Haarlemmer-implementatieolie' die ook direct in Nederland

\* B. Steunenberg is hoogleraar Bestuurskunde, met inbegrip van de institutionele economie van het openbaar bestuur aan de Universiteit Leiden. W. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht en tevens directeur van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek aan diezelfde universiteit.

1. Onder *implementatie* van EG-recht verstaan we 'het treffen van alle algemene en bijzondere maatregelen die nodig zijn om de werking van het EG-recht in een land te kunnen verzekeren'. Dat is een breed implementatiebegrip dat niet alleen ziet op de omzetting van richtlijnen in de nationale rechtsorde, of de aanpassing aan met communautair recht strijdig recht, maar ook ziet op alle activiteiten in de communautaire wetgevingsketen die loopt van de voorbereiding van de communautaire regeling tot aan de nationale uitvoering van de geïmplementeerde regel.
2. Zie voor een van zijn laatste hagepreken in dit verband *Handelingen I* 2004/05, 14, p. 645-649.
3. Zie Bernard Steunenberg en Wim Voermans, *De omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (met medewerking van Sara Berglund, Antoaneta Dimitrova, Michael Kaeding, Ellen Mastenbroek, Anne Meuwese, Marleen Romeijn), Leiden 2005.

zou kunnen worden toegepast. Zaligmakende technieken, met succes ontwikkeld om de omzettingssnelheid te vergroten, troffen we eigenlijk nauwelijks aan. Wel zagen we dat in de onderzochte landen de snelheid van implementatie sterk afhankelijk is van de wijze waarop de communautaire wetgevingsketen is ingericht, iets waarop de Raad van State in Nederland ook een en ander maal heeft gewezen.<sup>4</sup> In deze bijdrage zullen we eerst de achtergrond van de uitgevoerde studie kort belichten en dan ingaan op de belangrijkste uitkomsten.

## 2. Omzettingsachterstand in Nederland: een hardnekkig probleem

De afgelopen jaren ging het niet goed met de omzetting van EG-richtlijnen in Nederland. Eind 2003 waren 59 richtlijnen na ommekomst van de implementatietermijn nog steeds niet omgezet. De Tweede Kamer uitte haar zorg<sup>5</sup> aangezien al enkele jaren actief geprobeerd wordt die achterstanden terug te dringen.<sup>6</sup> In de daaropvolgende maanden liep de achterstand nog verder op tot liefst 65 niet tijdig omgezette richtlijnen. Daarmee zakte Nederland in de omzettingranglijst van de Europese Commissie van een derde positie in 2003 naar een tiende positie in 2004.<sup>7</sup> Vanaf het tweede kwartaal van 2004 zette een verandering in, wat betreft het totale aantal nog om te zetten richtlijnen. In maart 2005 stonden er nog maar 29 te laat omgezette richtlijnen op de kerfstok. Een fikse reductie.<sup>8</sup> De extra inspanningen die Nederland gedurende de tweede helft van

2004 ondernam in de aanloop naar het voorzitterschap, zullen zeker aan die inhaalmanoeuvre hebben bijgedragen. Dat laat echter onverlet dat de omzettingssachterstand in absolute zin – i.e. richtlijnen waarvan de implementatietermijn is verlopen en die nog niet zijn omgezet – nog steeds substantieel is en dat te late omzetting in Nederland een structureel probleem is waarbij af en toe, en mede in het licht van een aankomend voorzitterschap, kortstondig hard wordt gepompt om een groot aantal richtlijnen om te zetten, om daarna weer terug te vallen in het oude patroon.<sup>9</sup> Het vleiende zelfbeeld van een zorgvuldig, ijverig implementatieland dat af en toe op wat omzettingssachterstand loopt, klopt niet: Nederland kent sinds de jaren zeventig een vrij hardnekkige achterstand bij de omzetting van EG-richtlijnen.

## 3. Aanpak van de achterstanden via versnelde implementatie

Met de intensivering van het interne marktprogramma en de daarmee gepaard gaande groei van het aantal richtlijnen begonnen in Nederland vanaf het midden van de jaren tachtig de omzettingssachterstanden zorgwekkend op te lopen. In verschillende fasen is getracht de implementatie van EG-richtlijnen te versnellen.

In een eerste fase (vanaf 1994) werd de versnelling vooral gezocht in de afschaffing van de wettelijk verplichte advisering over voorstellen voor EG-richtlijnen<sup>10</sup> en maatregelen in de sfeer van het wetgevingsbeleid. Vanaf 1999 breekt een tweede fase aan waarin op verschillende wijzen

4. Raad van State, *Jaarverslag 2004*, Den Haag 2005.

5. Zie de motie Van Dijk c.s., *Kamerstukken II* 2003/04, 21 109, nr. 118.

6. Zie het initiatief van staatssecretaris Nicolaï, *Kamerstukken II* 2003/04, 21 109, nr. 117 en 119. De Nederlandse veegactie (zie *Nieuwsbrief ICER* mei 2003, nr. 14, p. 1), die sinds het voorjaar van 2003 met het oog op het aanstaande voorzitterschap is ingezet, is niet effectief gebleken.

7. Zie Progress in notification of national measures implementing directives op 30/04/2004, <[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/index\\_en.htm#transpositions](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions)>.

8. Nederland kreeg er een pluim voor in het Tweede verslag over de implementatie van de internetmarktstrategie 2003–2006, COM (2005).

9. Zie Ellen Mastenbroek, 'Surviving the deadline: The transposition of EU directives in the Netherlands', *European Union Politics* 2003, afl. 4, p. 371–395 en Wim Voermans, 'Nederlandse wetgevingsprocessen in de communautaire toekomst', in: M. Jorna e.a., *De betekenis van de Europese Conventie voor de wetgevingspraktijk*, Preadviezen voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, Den Haag 2005.

10. Advisering over regelingen waarmee richtlijnen worden omgezet, is ook teruggedrongen. De advisering van de Raad van State is gehandhaafd.

werd gezocht naar nieuwe instrumenten en technieken (vooral delegatieconstructies) om de implementatie van richtlijnen te versnellen. De aanstoot tot die tweede fase in de discussie vormde de poging om via artikel 18.2 in het voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet<sup>11</sup> de implementatie van richtlijnen op het terrein van de telecommunicatie te bespoedigen. De discussies met de Kamers (vooral de Eerste) leidde in 1999 tot een kabinetsstandpunt over de toelaatbaarheid van bevoegdheden tot versnelde implementatie.<sup>12</sup> Het ging in dat standpunt vooral om de vraag of constructies toelaatbaar zijn die een (tijdelijke) afwijking van een formeel wettelijke bepaling toestaan indien een dergelijke bepaling strijdig is met een (nieuwe) richtlijnbeepaling (buitenwerkingstellingsbevoegdheid). Het kabinet kwam tot de slotsom dat de Grondwet zich niet tegen dergelijke constructies verzet. Indien Europese of andere internationale regelgeving van grote invloed is op een beleidsterrein, en de implementatietermijnen zó kort zijn dat implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir wordt, kan, volgens het kabinet, worden voorzien in een bevoegdheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of AMvB-

bepalingen bij lagere regeling, onder gelijktijdige vaststelling van de nodige implementatieregels bij die regeling (indeplaatsstelling). Uit een oogpunt van de rechtsstatelijke kwaliteit van regelgeving moet, volgens het kabinet, van die bevoegdheid zeer terughoudend gebruik worden gemaakt en moet voldaan zijn aan een aantal strikte voorwaarden.<sup>13</sup>

Het kabinetsstandpunt ondervond niet overal bijval. De Eerste Kamer vond dat de implementatie van EU- (c.q. EG-)besluiten in een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden.<sup>14</sup> Ook recente studies wijzen uit dat vergaande delegatie omwille van snelle implementatie, zoals de buitenwerking- en indeplaatsstellingsbevoegdheid, op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel, het primaat van de wetgever en het daarmee samenhangende verbod op blancodelegatie.<sup>15</sup>

Na het debat over het kabinetsstandpunt<sup>16</sup> werd in twee wetsvoorstellen (aanpassing Mediawet en wetsvoorstel bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders)<sup>17</sup> een gemitigeerde buitenwerkingstellingsbevoegdheid opgenomen. Tot een wet leidde dat nog niet. Het mediawetsvoorstel kwam in de Eerste Kamer onder vuur te liggen.<sup>18</sup>

11. *Kamerstukken I* 1998/99, 25 533, nr. 11b.

12. Kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) en de vervolgotitie (*Kamerstukken II* 1999/2000, 26 800 VI, nr. 79).

13. Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26 200 VI, nr. 65, p. 5-6.

14. Motie Jurgens, Kohnstamm en De Wolff, *Kamerstukken I* 2000/01, 26 200 VI, nr. 65 en 37b.

15. L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendels & S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Groningen 2002.

16. *Handelingen I* 2000/01, nr. 2-54.

17. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan (*Kamerstukken I* 2002/03, 28 476, nr. 189) en het wetsvoorstel houdende bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (*Kamerstukken I* 2002/03, 28 173, nr. 212).

18. *Kamerstukken I* 2003/04, 29 200 VI-F en, naar aanleiding van de discussie over de Mediawet, het bijgestelde kabinetsstandpunt over de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie, *Kamerstukken I* 2003/04, 29 200 VI, F tweede herdruk. De Eerste Kamer wilde weten of er niet een grondwettelijke basis voor versnelde omzetting en daarmee gepaard gaande bijzondere wettelijke machtigingsconstructies moest komen. Uit het bijgestelde kabinetsstandpunt van 27 oktober 2004 lijkt sprake van een koerswending. Voor implementatie van richtlijnen is in de ogen van het huidige kabinet de bestaande wetgevingssystematiek alleszins bruikbaar. Dat betekent dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. Verder streeft het kabinet naar een doelmatig niveau van implementatie en een eerdere betrokkenheid van de Kamers bij de voorbereiding en omzetting van richtlijnen. Voor noodsituaties, ten slotte, beveelt het kabinet maatwerk aan.

Ook het begin 2004 ingediende wetsvoorstel totstandkoming en implementatie van EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie<sup>19</sup> introduceert, onder andere, een systeem van buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling, maar met een noviteit die kool en geit probeert te sparen: het systeem van de concordantietabellen. Dat nieuwe systeem, waarbij in bijlagen (concordantietabellen) bij de wet wordt aangegeven welk artikel uit de wet strekt tot implementatie van welk artikel uit een richtlijn of een verordening, maakt het mogelijk om, indien wijziging van Europese wetgeving daartoe aanleiding geeft, bij lagere regelgeving tevoren aangewezen bepalingen (genoemd in die bijlage) van de wet te laten vervallen. Het systeem wordt geflankeerd door massagemaatregelen zoals eerdere informatie aan het parlement over aanstaande Europese regelgeving en vroegtijdig advies van de Raad van State.<sup>20</sup> Ook dit voorstel had te kampen met zwaar weer in de Eerste Kamer, zelfs nog voordat het daar ahangig is.<sup>21</sup>

Inmiddels lijkt onder de druk van de omstandigheden<sup>22</sup> een derde fase te zijn aangebroken, waarin, in afwachting van de uitkomst van de discussie met de Staten-Generaal over versnelde implementatie, maatregelen zijn getroffen in de procedurele sfeer. Het eerste initiatief kwam van de Kamer zelf. Op 15 september 2004 stelt het presidium van de Tweede Kamer aan de eigen Kamer voor om beter en duidelijker gewag te maken van de implementatietermijn van een wetsvoorstel dat een richtlijn omzet, voorrang te geven aan de

behandeling van implementatievoorstellen, en de mogelijke introductie van een facultatieve, verkorte behandelingsprocedure van implementatiewetgeving in de Kamer.<sup>23</sup> In zijn brief van 9 november 2004 kondigt de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, een zestal maatregelen aan die op korte termijn aan bespoediging van de omzetting van richtlijnen bij kunnen dragen.<sup>24</sup> Ze omvatten onder andere:

- het opzetten van een planning en werkafspraken om een nieuwe golf richtlijnen op te vangen;
- het opzetten van een voortgangsbewakingssysteem dat achterstanden snel signaleert;
- de vaststelling van een voorrangsregel, die inhoudt dat implementatiewetgeving – binnen de onderscheiden departementen – in beginsel voorrang krijgt op wet- en regelgeving van nationale oorsprong, tenzij de verantwoordelijke bewindspersoon in het concrete geval anders beslist;
- de maatregel dat omzettingsregelgeving niet meer langs voorportalen of onderraden hoeft te lopen, maar rechtstreeks kan worden geagendeerd in de ministerraad, en de afspraak dat adviezen voortaan zo vroeg mogelijk (tijdens de onderhandelingsfase) worden gevraagd.

Op 23 december 2004 heeft de Minister van Justitie in het verlengde daarvan enkele technische maatregelen aangekondigd die kunnen voorkomen dat in het parlement misverstand ontstaat over de vraag of

19. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 474, nr. 1-3.

20. Daartoe zal de minister de Kamers informeren over: a) het regeringsstandpunt op hoofdlijnen ten aanzien van een voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor een dergelijke richtlijn of verordening, alsmede, (b) het standpunt op hoofdlijnen dat hij wil innemen in de vergadering van de Raad van Ministers waarin al dan niet wordt besloten om een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen, hetzij, indien van toepassing, in vergaderingen van de Raad van Ministers waarin cruciale andere besluiten (politiek akkoord, algemene oriëntatie) worden genomen (waarbij hij in voorkomend geval bij het standpunt op hoofdlijnen de resultaten van de voorlichting door de Raad van State voegt).

21. Senator Jurgens herhaalde daar zijn standpunt, onder aanhaling van het aanstaande EZ-voorstel 29 474, dat wat hem betreft buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsconstructies in strijd met art. 81 van de Grondwet zijn. *Handelingen I* 2004/05, 14, p. 645-649.

22. Er zijn in april 2005 51 richtlijnen gepubliceerd die in 2006 omgezet moeten zijn.

23. *Kamerstukken II* 2003/04, 21 109, nr. 142.

24. *Kamerstukken II* 2004/05, 21 109, nr. 144.

(onderdelen van) een voorgestelde regeling nu wel of niet strekt tot omzetting van een richtlijn of communautaire verplichting anderszins.<sup>25</sup> Kortom, ambtelijk en politiek Nederland is druk doende om verschillende obstakels ten aanzien van implementatie aan te pakken. De vraag is of deze maatregelen voldoende zijn om in de komende jaren achterstanden in de implementatie te voorkomen.

#### 4. Opzet van het onderzoek

Juist omdat het de afgelopen jaren in Nederland zo moeilijk is gebleken een goede balans te vinden tussen een tijdige en correcte omzetting en een omzetting binnen de Nederlandse constitutionele kaders, is het interessant te zien hoe andere EU-landen dat doen. In het onderzoek dat we tussen september 2004 en juni 2005 voor het ministerie van Justitie uitvoerden, hebben we gekeken naar zes landen met een verschillende omzettingsscore. Spanje en Denemarken kennen een goede omzettingsscore, terwijl het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Italië minder goed presteren. De keuze van de laatste vier landen werd niet alleen ingegeven door hun omzettingsscore. Ook enkele bijzonderheden, zoals het bestaan van specifieke instrumenten (VK) of het hebben van een met Nederland vergelijkbare constitutionele structuur (Frankrijk), heeft daarbij een rol gespeeld.

We hebben er bij het onderzoek voor gekozen om naast een literatuurstudie ook in vier van de zes landen – in Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje – een dieptestudie aan de hand van interviews uit te voeren. Daarvan hebben we rapporten gemaakt die aan onze gesprekspartners en anderen zijn voorgelegd om vertekening van onze indrukken zo veel mogelijk te voorkomen.

Onze aandacht was er vooral op gericht te weten welke implementatie-instrumenten (i.e. de *regelingssoort waarin bepalingen van een richtlijn wordt omgezet*) en implementatietechnieken (i.e. de *vraag hoe de omzetting geschiedt, bijvoorbeeld overschrijven, verwijzen, enz.*) in andere landen worden gebruikt om richtlijnen te

implementeren. Daarnaast hebben we naar de beleidscontext van de omzettingsprocessen gekeken, of, zoals we dat noemden, de plaats van technieken en instrumenten in de ‘nationale beleidscyclus’. We waren het er met de begeleidingscommissie en opdrachtgever snel over eens dat het bestuderen van die technieken, instrumenten en procedures weinig zin had als we geen nota zouden nemen van de context (beleidsmatig, constitutioneel, de plaats die instrumenten en technieken in de communautaire wetgevingsketen in een land innemen).

#### 5. Welke instrumenten en technieken gebruiken andere landen?

##### 5.1. Geen speciale implementatieprocedures

In geen van de onderzochte landen bestaan er speciale, verkorte implementatieprocedures voor de omzetting van EG-richtlijnen die omgaan buiten het patroon van de normale (constitutionele) nationale wetgevingssystematiek. De grondwetten van de onderzochte landen kennen geen *speciale* voorzieningen voor een snellere behandeling van EG-richtlijnen, noch bestaan er andere bijzondere procedures die vereenvoudigde of andere behandeling van EG-richtlijnen bij gelegenheid van de omzetting toelaten. De artikelen 1:7 en 1:8 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht komen er nog het dichtst bij. Wel kennen verschillende landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, speciale wettelijke regelingen die toestaan dat bijzondere instrumenten worden gebruikt (bijvoorbeeld ruimhartig gebruik van gedelegeerde regelgeving) voor de omzetting van EG-richtlijnen. Het juridische instrument bepaalt dus mede de duur van de procedure. Al is er in de letterlijke zin van het woord geen sprake van (versnelde) omzettingsprocedures, de voorhangprocedures die in het Verenigd Koninkrijk op basis van de *European Communities Act 1972* worden gebruikt, worden vaak wél zo aangemerkt. De Britse regering heeft onder de *European Communities Act* een ruime mogelijkheid om via ministeriële regelingen richtlijnen om te zetten op

25. Kamerstukken II 2004/05, 21 109, nr. 145.

voorwaarde dat het ontwerp van de regeling wordt voorgelegd aan het parlement. De twee voorhangvarianten, de *negative resolution procedure*, waarbij het parlement stilzwijgend het ontwerp van de ministeriële regeling kan goedkeuren, en de *affirmative resolution procedure*, waarbij het ontwerp de nadrukkelijke goedkeuring van het parlement behoeft, zijn ook werkelijk 'procedures'. Deze voorhangprocedures zijn echter niet exclusief gereserveerd voor de omzetting van EG-richtlijnen. Zij worden ook gebruikt in geval van reguliere delegatie aan een minister in gewone Britse wetten.

### 5.2. Instrumenten I: geen of trivia-instrument (rechtstreekse werking, vantoepassingverklaring)

Het eerste omzettinginstrument dat we aantreffen, is eigenlijk geen instrument. Richtlijnen worden in sommige lidstaten wel omgezet door niets te doen (aan te sturen op de rechtstreekse werking, hetgeen communautair verboden is) of door eenvoudig een richtlijn in zijn geheel van toepassing te verklaren in de eigen lidstaat. Omzetting via een verwijzende vantoepassingverklaring in een nationale wet is onder het communautaire recht niet als zodanig verboden. Het hangt af van de inhoud van de richtlijn (of de onderdelen van de richtlijn waarnaar wordt verwezen) of dit is toegestaan. In een aantal van de onderzochte landen komt omzetting van richtlijnen via vantoepassingverklaring voor (*transposition through reference*), vooral in Italië, Denemarken en Duitsland. In Italië maakt dit trivia-instrument (eigenlijk geen 'echte' vorm of middel van omzetting omdat er niets inhoudelijks gebeurt) een enkele keer onderdeel uit van de – hierna te bespreken – Pergola-systematiek.

### 5.3. Instrumenten II: veegwetten en omnibuswetten

Een omzettinginstrument dat we in verschillende van de onderzochte landen aantreffen, is dat van de *veegwet*. Onder een

veegwet verstaan wij een wet die in één keer een aantal richtlijnen waarvan de implementatietermijn is afgelopen, omzet in de nationale rechtsorde. Dergelijke wetten hebben vaak het karakter van een noodgreep. Vooral in Italië is eind jaren zeventig enkele keren gebruik gemaakt van dit instrument om achterstanden weg te werken.<sup>26</sup> In Spanje eenmalig ten tijde van de toetreding tot de Europese Unie. De veegwet in Italië droeg het karakter van een gewone parlementaire wet. De eenmalige veegwet uit Spanje was gebaseerd op een delegatiewet waarmee de regering de bevoegdheid kreeg per wetsdecreet (*real decreto-legislativo*) een groot aantal richtlijnen om te zetten.<sup>27</sup>

Ook een *omnibuswet* zet verschillende richtlijnen in één keer om in de nationale rechtsorde, maar is niet noodzakelijk bedoeld om, als noodgreep, achterstanden weg te werken. In Italië en Frankrijk vormen omnibuswetten in meer of mindere mate onderdeel van het reguliere omzettingssysteem. In Italië kunnen op grond van het systeem van de Pergola-wet (*legge Pergola*)<sup>28</sup> omnibuswetten worden vastgesteld. Het Pergola-systeem draagt de regering op jaarlijks een wetsvoorstel te maken waarmee direct of indirect omzettingssysteembehoeftige EG-richtlijnen worden geïmplementeerd en dat gelijktijdig met een verslag over de betekenis van Europees beleid voor Italië en de Italiaanse positie daarin aan te bieden aan het parlement. Veelal worden in zo'n EG-wet verschillende EG-richtlijnen tegelijktijd omgezet. De Franse DDAC-wetten (*Disposition d'adaptation au droit communautaire*) kennen ook een dergelijk omnibuskarakter, zij het dat deze het periodieke karakter van de Italiaanse EG-wet ontberen en zich vaak (dat heeft de voorkeur) beperken tot één beleidsterrein.

### 5.4. Instrumenten III: delegatieconstructies

Ook in andere landen blijkt de nationale wetgevingssystematiek leidend bij de implementatie van EG-richtlijnen. Wel pro-

26. Wet 42/87 implementeerde 97 richtlijnen en Wet 183/87 100 richtlijnen.

27. *Ley de Bases 47/1985 de 27 diciembre, para la delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho Comunitario.*

28. Legge 9 marzo 1989, n. 86, *Gazz. Uff.*, 10 marzo, n. 58.



beren veel landen binnen de reguliere wetssystematiek EG-richtlijnen zo vaak mogelijk via gedelegeerde regelingsinstrumenten om te zetten, om zo de vaak tijdrovende weg naar een parlementaire wet te omzeilen. In Spanje wordt ongeveer 84% van de richtlijnen via lagere regelgeving omgezet. In het Verenigd Koninkrijk houdt men het op 80-90%; in Denemarken op 85%. In Frankrijk wordt geschat dat ongeveer 60% van de richtlijnen via lagere regelingen worden omgezet. De Nederlandse score is in de vergelijking een van de hoogste: ongeveer 87% van de EG-richtlijnen wordt via andere vormen van regelgeving dan wet in formele zin omgezet.<sup>29</sup> Om op het laagst mogelijke niveau te kunnen omzetten, wordt in alle onderzochte lidstaten gebruik gemaakt van *delegatieconstructies*. Er wordt daarbij gebruikgemaakt van verschillende *delegatietypen*. Verschillende van de onderzochte landen gebruiken *algemene machtigingswetten* die het mogelijk maken dat een generiek aangeduide verzameling EG-richtlijnen via lagere regelgeving (regeringsdecreet of ministeriële regeling) wordt omgezet. De *European Communities Act 1972* uit het Verenigd Koninkrijk is een machtigingswet met een buitengewoon brede portee. De wet staat toe dat nagenoeg alle EG-richtlijnen via een ministeriële regeling (*ministerial order, rules of regulations*) worden omgezet. Frankrijk maakt gebruik van de zogenaamde *lois d'habilitation*. Een dergelijke wet, mogelijk op grond van artikel 38 van de Franse grondwet, geeft de regering de bevoegdheid om een aantal richtlijnen via wetsdecreet te implementeren. Bijzonder aan deze Franse machtigingswetten is dat de machtiging slechts geldt voor een bepaalde duur en dat de *ordonnances* door het parlement moeten worden goedgekeurd (zonder mogelijkheden van amendement). Als zij op dat moment al in werking zijn getreden – dat kan – en het parlement keurt hen niet goed, dan zullen de gevolgen alsnog moeten worden teruggedraaid. Spanje kent naast de al eerder genoemde mogelijkheid van machtigings-

wetten op grond van artikel 82 van de Spaanse grondwet, ook algemene machtigingsgrondslagen in wetten (*ley de bases*) die toestaan om richtlijnen, die geen inhoudelijke omzetting behoeven, in één keer om te zetten via een lagere regeling.

Italiaanse EG-wetten op basis van het Pergola-systeem kennen als vast onderdeel ook de algemene machtigingsdelegatie. Op basis van artikel 76 van de Italiaanse grondwet heeft de wetgever de bevoegdheid de regering op deze manier te machtigen. Via een algemene machtigingswet krijgt de regering ten aanzien van een bepaald onderwerp – bijvoorbeeld omzettingen van EG-richtlijnen – de bevoegdheid wetsdecreten vast te stellen. De grondwet verlangt daarbij dat de wet beginselen en criteria voor de uitvoering van deze bevoegdheid inhoudt. Net als in het Franse geval mag de machtiging maar voor een bepaalde termijn worden gegeven en ook in Italië is parlementaire goedkeuring (zonder amendementsrecht) noodzakelijk.<sup>30</sup> Deze vorm wordt in Italië veel gebruikt.

In Denemarken en Duitsland prevaleert net als in Nederland het systeem van de *bijzondere delegatie*. Bijzondere delegatie houdt in dat per geval (bijvoorbeeld per onderwerp, specifieke bevoegdheid, of specifieke richtlijn) in parlementaire wetten bevoegdheden tot nadere regelgeving worden overgedragen aan de regering c.q. een minister. In veel landen varieert het sterk per beleidsgebied of er veel bijzondere delegatiemogelijkheden voorkomen. In Denemarken zijn het bijvoorbeeld vooral de Deense wetten die raken aan de traditionele, eerste pijler beleidsgebieden van de Unie die veel bijzondere delegatiemogelijkheden laten zien. Bij Deense wetten op het terrein van derde pijler onderwerpen is dat veel minder het geval.

Ook in andere landen waarin met algemene machtigingswetten wordt gewerkt, komen daarnaast bijzondere delegatiemogelijkheden voor.

29. Zie M.A.P. Bovens & K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *Nederlands Juristenblad* 78, p. 525 e.v.

30. Artikel 77 Italiaanse Grondwet.

## 6. Technieken

Het beeld van de technieken die in de onderzochte landen worden gebruikt bij de implementatie, is gevarieerd. De verschillen zijn het gevolg van het antwoord van een lidstaat op de vraag welk systeem leidend is bij de omzetting: het nationale systeem of het Europese systeem? In Frankrijk, Denemarken en Duitsland wordt bij de omzetting van EG-richtlijnen het bestaande nationale systeem van wettelijke regelingen als uitgangspunt van denken genomen. De materie van de richtlijn wordt in nationale regelingen ingeweven, wat meestal aanpassing van de richtlijnterminologie met zich brengt. In het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en Nederland bestaat een voorkeur om ter bevordering van de snelheid, nauwkeurigheid en volledigheid van de omzetting zo dicht mogelijk te blijven bij de tekst van de EG-richtlijn en daar in beginsel bij aan te sluiten.

Het Nederlandse wetgevingsbeleid kent volgens aanwijzing 56, net als het Verenigd Koninkrijk<sup>31</sup> en Denemarken, een voorkeur voor de een-op-eenomzetting waar dat mogelijk is. Soms is dat niet afdoende. Het kan zijn dat bijvoorbeeld de richtlijntekst naar taal of inhoud verwarrend is, of dat de richtlijntekst en nationale regelingen niet op elkaar aansluiten. In die situatie wordt in de onderzochte landen, net als in Nederland, terminologieaanpassing (*re-wording*) aanbevolen.

Verskil bestaat er tussen de lidstaten op het punt van de vraag of omzetting minimalistisch moet zijn of juist niet. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk bestaat een – gezien het volume van om te zetten richtlijnen – begrijpelijke voorkeur zo ‘sec’ mogelijk om te zetten, dat wil zeggen louter om te zetten en af te zien van het vaststellen van extra nationale maatregelen of beleid.<sup>32</sup> Daarbij komt nog dat het stellen van extra eisen (*gold-plating*) de lasten, die voor bedrijven en burgers gemoeid zijn met de regeling, vaak doet toenemen. In het Verenigd Koninkrijk is dit vanuit een oogpunt van beter regelgeven een reden te meer om geen additionele eisen te stellen.

## 7. De nationale communautaire wetgevingsketen

Behalve op de instrumenten en technieken van omzetting hebben we in het onderzoek ook gelet op de wijze waarop de nationale beleidscyclus ten aanzien van Europese wetgeving is ingericht. Die cyclus begint doorgaans met de voorbereiding van een initiatief door de Europese Commissie. Het blijkt echter dat in geen van de onderzochte landen sprake is van een systematische voorbereiding op en discussie van voorstellen die binnen de Commissie circuleren maar nog door de Commissie aan de Raad moeten worden aangeboden. Incidenteel is er aandacht voor bepaalde voorstellen, vooral wanneer de Europese Commissie daarover een nota publiceert. Weliswaar geven waarnemers aan dat het zinvol is om in een vroeg stadium kennis te nemen van ideeën die binnen de Commissie leven, maar dat heeft nog niet tot een bepaalde vaste procedure of werkwijze geleid. Ook proberen sommige nationale parlementen meer informatie over aankomende Commissievoorstellen te verzamelen door het onderhouden van nauwe banden met de nationale permanente vertegenwoordiging en het eventueel stationeren van een eigen vertegenwoordiger in Brussel. Maar ook binnen die parlementen wordt niet op systematische wijze een discussie over mogelijke prevoorstellen gevoerd. De publicatie van een nieuw Commissievoorstel is nog steeds het startschot voor de voorbereiding van de nationale standpuntbepaling.

### 7.1. Voorbereiding

De voorbereiding op de nationale standpuntbepaling ten aanzien van een Commissievoorstel begint in de onderzochte landen na de publicatie. Het ministerie dat het meest betrokken is bij het voorstel, start de voorbereiding door het voorstel te analyseren en een inventarisatie van mogelijke problemen te maken. Alleen in Frankrijk wordt in deze fase systematisch de Raad van State betrokken vanwege het feit

31. Daar de *copy-out*-techniek geheten.

32. Zie bijvoorbeeld aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



dat de Raad in het licht van de Franse grondwet moet beoordelen of het nieuwe voorstel uitsluitend 'wetgevende' of 'uitvoerende' elementen bevat, of beide. Deze beoordeling is van belang voor de verdere procesgang, aangezien het Franse nationale parlement uitsluitend een oordeel geeft ten aanzien van voorstellen of onderdelen daarvan met 'wetgevende' relevantie.

De coördinatie van de voorbereiding wordt in de onderzochte landen op verschillende wijze georganiseerd. De meest gedecentraliseerde vorm van coördinatie heeft plaats in Denemarken. Daar wordt de voorbereiding hoofdzakelijk overgelaten aan de vakministeries. Het Spaanse model komt hiermee enigszins overeen. Het verschil is dat de voorbereidingen in een *ad-hoc* werkgroep plaatshebben die op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken is ingesteld. In het Verenigd Koninkrijk wordt de voorbereiding en omzetting van EG-richtlijnen centraal gecoördineerd door het *Cabinet Office*.

Het Franse model wijkt af van de modellen in de andere landen. De standpuntbepaling in Frankrijk is een coproductie van twee coördinatieorganen die beide onder de premier vallen: het *Secrétariat Général de la Comité Interministériel* (SGCI), dat de leiding heeft voor Europees beleid, en het *Secrétariat Général du Gouvernement Général* (SGG), dat alle wet- en regelgeving binnen de Franse regering coördineert. Met autonoom werkende ministeries levert dit een nogal complex proces op waarin twee organen zich, vanuit verschillende perspectieven, met de interne afstemming bezighouden. Dat systeem werkt niet automatisch snelheidsbevorderend.

## 7.2. De rol van het nationale parlement

Zodra de ministerraad een voorlopig standpunt heeft bepaald, verschillen de onderzochte landen wat betreft het vervolg. In Frankrijk is het vervolg afhankelijk van de vraag of een richtlijn 'wetgevende' elementen bevat. Zo ja, dan wordt het parlement op de hoogte gebracht via een fiche (*fiche d'impact*). Indien het voorstel door de Raad van State als 'uitvoerend' wordt getypeerd, worden voorstel en fiche niet aan het parlement gestuurd – het par-

lement kan daarover geen standpunt innemen – en wordt de uitvoeringsmaatregel, op het moment dat een richtlijn is aangenomen, vastgesteld door de regering zonder verdere tussenkomst van het parlement. Het Franse stelsel is op dit punt niet uniek. Ook in Nederland worden niet altijd fiches van alle Commissievoorstellen opgesteld en kan het voorkomen dat het parlement ook niet verder betrokken is bij de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen.

In Spanje worden alle Commissievoorstellen met een fiche aan het nationale parlement aangeboden, maar die fiches leiden nauwelijks tot discussie. Ook in het Verenigd Koninkrijk buigt het nationale parlement zich niet diepgaand over ieder Commissievoorstel. De *European Scrutiny Committee*, die in het kader van de zogenoemde *scrutiny reserve* bepaalt welke Commissievoorstellen al dan niet voor inhoudelijke behandeling in aanmerking komen, fungeert als een sterk filter. Slechts een kleine minderheid van de Commissievoorstellen wordt door de Commissie doorverwezen, waardoor het Britse parlement pas vaak in het stadium van de omzettingsmaatregel met een richtlijn wordt geconfronteerd. En zelfs dan gebeurt het niet vaak dat er een inhoudelijke behandeling plaatsvindt, omdat de meeste omzettingen plaatsvinden via ministeriële regelingen die worden voorgehangen bij het parlement. Met andere woorden, in deze landen is de inbreng van het nationale parlement vooral in de omzettingfase gelegen voorzover daarvoor wettelijke maatregelen vereist zijn.

De uitzondering is Denemarken, zoals ook in andere studies is aangegeven, waar de regering alle Commissievoorstellen uitvoerig met het parlement bespreekt. De discussie vindt plaats met de Commissie Europese Zaken van het Deense parlement nadat andere, relevante vaste commissies hun visie op het voorstel hebben gegeven. Op basis van de discussie stelt de Commissie Europese Zaken het onderhandelingsmandaat van de regering vast. Dit mandaat wordt vaak op een nogal informele wijze vastgesteld, zodat geen sprake is van een 'gedetailleerde instructie' voor de onderhandelingen, zoals sommigen in Nederland soms denken. De Deense regering is

verplicht de instemming van het nationale parlement te hebben voordat zij een standpunt inneemt ten aanzien van de onderhandelingen in Brussel.

### 7.3. Omzetting

In de onderzochte landen vindt de voorbereiding van de omzetting van een Europese richtlijn doorgaans plaats nadat het besluit over de richtlijn is gepubliceerd in de *Official Journal*. In deze fase van de communautaire wetgevingsketen nemen de lijnministeries meestal het voortouw. De werkzaamheden van die ministeries worden op verschillende wijze gecoördineerd, waarbij Denemarken en Frankrijk de meest extreme posities lijken in te nemen.

In Denemarken kent men een *gedecentraliseerde* vorm van afstemming tussen de verschillende vakministeries. In het Deense model is de omzetting van richtlijnen een verantwoordelijkheid van de ministeries, waarbij andere ministeries worden betrokken. Alleen wanneer een inbreukprocedure wordt gestart, komt een speciale commissie binnen het ministerie van Justitie bijeen om de situatie te bespreken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de procesgang in de onderhandelingsfase coördineert, heeft in de omzettingfase geen coördinerende taken.

In Spanje is voor het model gekozen waarbij de ministeries primair verantwoordelijk zijn voor de omzetting en waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken mogelijke en verwachte achterstanden signaleert. Deze vorm kan worden getypeerd als *gecentraliseerde interdepartementale coördinatie*. Knelpunten komen in Spanje wekelijks aan de orde in de *Committee of State-secretaries and Sub-secretaries*, die het ambtelijke voorportaal is voor de ministerraad. In deze commissie wordt de voortgang van omzetting besproken en komen mogelijke complicaties en problemen aan de orde. In het Verenigd Koninkrijk heeft het *Cabinet Office* deze rol, in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het grijpt in bij problemen tussen de departementen tijdens de implementatie en neemt zelf het voortouw bij dossiers die vitale Britse belangen raken.

Zoals eerder aangegeven, ligt in Frankrijk de coördinatie ten aanzien van de om-

zetting van Europese richtlijnen traditioneel bij het SGCI en, in tweede aanleg, het SGG. Met de recente hervormingen van het Franse coördinatiesysteem is een nieuwe interdepartementale coördinatiecommissie ingesteld die door SGCI en SGG samen wordt voorgezeten en waarin problemen met de omzetting van richtlijnen worden besproken (*réseau interministériel des correspondants de la transposition*). Deze nieuwe commissie tracht meer lijn te krijgen in de ambtelijke coördinatie in Frankrijk. Daarmee is in Frankrijk een model van *coördinatie van de coördinatoren* ontstaan en bestaat daar een wel zeer uitgebreide en zware coördinatiestructuur, zeker in vergelijking met een land als Denemarken.

Gerelateerd aan de coördinatie van de omzetting valt op dat verschillen bestaan tussen de onderzochte landen ten aanzien van de prioriteit die omzetting krijgt. In Denemarken is ieder ministerie doordrongen van het feit dat EG-richtlijnen tijdig moeten worden omgezet. Géén van de ministeries maakt graag een gang naar de speciale commissie binnen het ministerie van Justitie, die bijeenkomt op het moment waarop een inbreukprocedure tegen Denemarken is gestart. Vooral omdat Denemarken weinig vertragingen kent en nauwelijks met inbreukprocedures te maken heeft, is een slecht presterend ministerie al snel binnen het ambtelijke apparaat en de regering bekend. Dat levert, tot nu toe, een prikkel op tot goed presteren. In Spanje wordt vooral politiek gewicht gegeven aan de omzetting van richtlijnen. Zoals aangegeven vindt een wekelijkse voortgangsbewaking van omzetting plaats binnen de onderraad van de ministerraad, de *Committee of State-secretaries and Sub-secretaries*. Ook in het Verenigd Koninkrijk speelt politieke druk een rol. Dat vertaalt zich in het Britse systeem in de wakende rol van het *Cabinet Office* dat nauw gelieerd is met de premier. Met de politieke steun van de premier in de rug kan het *Cabinet Office* vakministeries tot compromissen dwingen in het geval van een impasse. De situatie in Frankrijk is op dit moment complex: met de steun van de premier lijkt de junior minister voor Europese Zaken tempo te kunnen maken met omzetting. De vraag is hoe lang dit duurt. Zodra andere prioriteiten de agenda van de premier

gaan bepalen, zal omzetting een lagere prioriteit krijgen aangezien zij niet op een structurele wijze is geborgd.

## 8. Conclusies

Het onderzoek naar de wijze waarop andere lidstaten de voorbereiding op en omzetting van Europese richtlijnen hebben geregeld, levert een aantal interessante waarnemingen op. Daarbij moeten wij constateren dat vertragingen bij de omzetting niet het gevolg zijn van een enkele factor, maar worden veroorzaakt door een complex van verschillende op elkaar inwerkende factoren. Het is daarom lastig een antwoord te geven op de vraag welke obstakels de omzetting van EG-richtlijnen bemoeilijken of vertragen. Niettemin komen op basis van de ervaringen in de verschillende onderzochte landen een aantal waarnemingen naar voren die relevant zijn voor de situatie in Nederland.

In de eerste plaats blijkt dat de introductie van 'bijzondere' juridische instrumenten en technieken niet zelfstandig verklarend is voor de blijvende bevordering van tijdigheid van de omzetting van richtlijnen. Er lijkt géén verband te bestaan tussen de introductie van nieuwe omzettingsinstrumenten van een niveau lager dan parlementaire wet en een blijvende verbetering van de omzettingsprestatie. In de meeste van de onderzochte landen heeft, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, de introductie van machtigingsinstrumenten en delegatietechnieken een beperkt en tijdelijk positief effect. Een bijzonder instrumentarium kan in een aantal specifieke gevallen helpen, maar is niet bepalend voor de algemene prestatie van een land in termen van een tijdige omzetting. Het is, met andere woorden, geen voldoende voorwaarde voor een structureel tijdige omzetting van Europese richtlijnen.

In de tweede plaats valt op dat de nationale wetssystematiek veelal het uitgangspunt bij omzetting vormt. In de onderzochte landen is in de meeste gevallen zo uitputtend mogelijk gebruikgemaakt van instrumenten die zijn voorzien binnen het reguliere constitutionele bestel. De normale nationale wetssystematiek vormt uitgangspunt en grens bij de omzetting van EG-richtlijnen. Géén van de lan-

den – zelfs niet het Verenigd Koninkrijk – heeft de Grondwet of het constitutionele systeem aangepast met het oog op snellere omzetting van EG-richtlijnen. De constitutionele afhankelijkheid van de omzettingsinstrumenten compliceert het maken van vergelijkingen tussen de omzettingsstrategieën en prestaties van de onderzochte landen vanwege hun verscheidenheid. Tegelijkertijd hebben wij in geen van de onderzochte landen omzettingsinstrumenten aangetroffen waarvan het gebruik exclusief is voorbehouden voor de omzetting van richtlijnen. We bevelen in ons rapport wel aan om, binnen de mogelijkheden die de bestaande wetssystematiek biedt en binnen de constitutionele kaders, de ingeslagen weg voort te zetten om op een zo laag mogelijk regelingsniveau richtlijnen om te zetten.

In de derde plaats lijkt er op basis van het onderzoek geen echte voorkeurstechiek te bestaan voor de omzetting van richtlijnen. Het onderzoek laat een gevarieerd beeld zien. In enkele landen is het nationale wetscorpus leidend voor de wijze van omzetting, in andere landen niet. Dat brengt dan een voorkeur voor een zo goed mogelijke inweving van de richtlijn in de nationale wetgeving mee. Het mogelijke tijdverlies wordt daarbij op de koop toe genomen als prijs voor consistentie en integriteit van het nationale systeem. Andere landen verkiezen zo dicht mogelijk bij de tekst en inhoud van de richtlijn te blijven, zelfs als dat de consistentie van het nationale systeem aantast. Deze landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk, hebben daarbij ook vaak een voorkeur voor wat in Nederland 'sec' implementeren wordt genoemd, dat wil zeggen, het vermijden van het meenemen van extra nationaal beleid bij gelegenheid van de omzetting.

In de vierde plaats valt het ons op dat de omzetting van richtlijnen in de meeste van de onderzochte landen hoofdzakelijk een zaak is van de regering. Dit hangt samen met de keuze om richtlijnen op een zo laag mogelijk niveau om te zetten, dat wil zeggen, via regeringsdecreten of ministeriële regelingen. Een beperkt deel van de richtlijnen geeft aanleiding tot wetgeving en dus een procedure waarbij het nationale parlement wordt betrokken. Voor

de snelheid van omzetting lijken vooral twee factoren van belang te zijn. De *omzetting moet politieke prioriteit hebben* en het nationale parlement moet actief bij de discussie in de onderhandelingsfase worden betrokken. Het belang van de eerste factor is duidelijk op het moment dat er politiek geprioriteerde veegoperaties – vaak in aanloop naar het voorzitterschap van de EU – plaatshebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de actie in Nederland, maar ook voor een vergelijkbare actie in Ierland. Verder vindt er op dit moment een politiek gesteunde inhaalslag plaats in Frankrijk. Zonder politieke steun is de voortgangsbewaking van de omzetting, in welke vorm dan ook, minder effectief. Het actief betrekken van het nationale parlement betekent dat minder tijd besteed hoeft te worden aan discussie in de fase van omzetting. Op dit moment lijkt alleen de Deense situatie tot een actieve belangstelling van het parlement te leiden bij het bepalen van het onderhandelingsstandpunt. De rol van de andere nationale parlementen bij de onderhandeling over Commissievoorstellen is in de praktijk klein, met als gevolg soms uitvoerige debatten en daarmee vertraging in de omzettingfase.

Deze conclusie is voor ons aanleiding geweest tot de aanbeveling om het Nederlandse parlement actiever en eerder te betrekken bij de voorbereiding van Europese regelgeving door de introductie van een behandelingsvoorbehoud naar het voorbeeld van de Britse ‘scrutiny reserve’. Zo’n behandelingsvoorbehoud betekent dat de regering moet wachten op de reactie van het parlement voordat in Brussel door de Nederlandse regering over voorgestelde Europese wetgeving kan worden onderhandeld. Natuurlijk kan het Nederlandse parlement niet alle Commissievoorstellen inhoudelijk behandelen – dat zou te zeer vertragen – maar een poortwachter in de vorm van een parlementaire selectiecommissie zou in een verkorte procedure kunnen beslissen welke voorstellen wel en welke niet een inhoudelijke beoordeling van het parlement behoeven. De Britse ervaringen met de daar fungerende ‘European scrutiny committee’ laten zien dat dat niet vertragend hoeft te werken en parle-

mentaire aandacht voor belangrijke Europese wetgevingsvoorstellen afdwingt. Actieve betrokkenheid van het Nederlandse parlement draagt ook bij aan een grotere legitimatie van Europese wetgeving.

Ten slotte wordt in het onderzoek op het belang van een aantal versnellende factoren gewezen die ook in Nederland zijn onderkend, maar wellicht nog niet ten volle worden toegepast. Deze omvatten het omzetten van richtlijnen op een zo laag mogelijk niveau, het voorkomen van het meenemen van nationale extra’s, en het anticiperen op (complicaties in) de omzetting door in de eindfase van de onderhandelingen met de voorbereidingen op de omzetting te beginnen. Verder kan het werken met dezelfde projectteams in de fase van de voorbereiding en omzetting, waarbij in deze teams verschillende disciplines (in ieder geval beleidsinhoudelijke en juridische) aanwezig zijn, positief bijdragen aan de snelheid. Ook is het belangrijk dat sprake is van een accurate en frequente voortgangsbewaking en een eenduidige en duidelijke ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de voorbereiding en omzetting van richtlijnen. Bij dit laatste past de kanttekening dat in Nederland de voortgangsbewaking in handen is van de ICER. Dit is een interdepartementale commissie voorgezeten door vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, die onder meer de kwaliteit van de omzettingsmaatregelen moet bewaken. Vanwege haar positionering en samenstelling is de ICER(-I)<sup>33</sup> op dit ogenblik onvoldoende toegerust voor de voortgangsbewaking van de omzetting in de verschillende ministeries. De commissie is niet in staat om de vakministeries op de voortgang aan te spreken en afspraken te maken over de wijze waarop achterstanden worden opgelost. Wij bevelen in dit verband aan om een actief en strategisch beleid ten aanzien van de omzetting van Europese richtlijnen te voeren. Het hele omzettingsproces moet effectiever, mischien centraler en krachtiger, worden gecoördineerd. Systematische en gezaghebbende voortgangsbewaking is daarbij ons inziens van het grootste belang.

33. ICER (-I) is de werkgroep van de ICER die is belast met implementatie.

Onderzoek naar buitenlandse implementatiepraktijken is op het ogenblik populair. Ook het Asser-Instituut<sup>34</sup> onderzocht voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat hoe richtlijnen in het buitenland worden omgezet. Dat onderzoek beperkte zich tot de omzetting van maritieme richtlijnen en schonk – ingevolge de onderzoeksopdracht – wat minder aandacht aan de context van de nationale beleidscyclus. Wellicht is dat verklarend voor het feit dat hun uitkomsten wat anders zijn dan de onze. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur nam recent de implementatieproblematiek

onder de loep en bekeek vooral het coördinatieaspect.<sup>35</sup> Hoe verrijkend de inzichten uit de studies ook zijn, ze hebben tot nog toe geen van alle de heilige graal van de implementatie naar Nederland gebracht. Die zal moeten komen uit de wijsheid van het gemeen beraad van de regering, de Staten-Generaal en de andere betrokken overheden. Naar wij begrijpen bereidt de Raad van State momenteel een advies voor dat kan dienen als de wegbereiberder van die discussie. Wordt dus vervolgd.

34. Wybe Th. Douma (red.), *Implementatie van EG-richtlijnen vergeleken: een onderzoek naar de implementatiepraktijk in een aantal EU-lidstaten in het bijzonder op het terrein van het maritiem vervoer*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 2004.

35. Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag 2004.